

## NOTA DELL'AUTORE

La pubblicazione del primo lavoro monografico rappresenta per ogni giovane studioso un ideale “giro di boa”, punto di arrivo e al contempo punto di partenza verso nuovi orizzonti di ricerca: è, dunque, l'occasione per esprimere un ringraziamento a chi ha svolto un ruolo di guida e supporto volto a rendere la navigazione meno accidentata.

Il debito di gratitudine più risalente è con il Prof. Francesco D'Alessandro, per non aver mai smesso di indirizzare i miei passi fin dal giorno in cui fui affidato alla sua supervisione quale giovane tesista del Prof. Federico Stella.

Non minore è la riconoscenza verso il Prof. Mario Romano, per aver dedicato in questi anni il suo prezioso tempo a rivedere i miei lavori – e, da ultimo, questo volume – fornendomi indicazioni, spunti e suggerimenti davvero insostituibili.

*Last but definitely not least*, desidero ringraziare il Prof. Gabrio Forti per avermi accolto nella “casa” del Centro Studi “Federico Stella” sulla Giustizia penale e la Politica criminale (CSGP) e per aver impareggiabilmente guidato il percorso mio e degli altri membri del Centro, non solo sui terreni del Diritto penale.

In questi anni ho poi avuto il privilegio di lavorare e confrontarmi con la Prof.ssa Marta Bertolino, il Prof. Alberto Alessandri e con il Presidente Giovanni Canzio, ai quali rivolgo un sentito ringraziamento per i continui stimoli e gli importanti consigli ricevuti.

Due ringraziamenti, infine, di natura familiare: ai miei genitori e a mia moglie; a lei, anche per avermi regalato la gioia dei nostri figli.



## PREMESSA

Non pare azzardato collocare lo sviluppo di un diritto penale dei proventi illeciti tra le direttrici che hanno informato più significativamente la produzione normativa degli ultimi decenni. Ne sono manifestazione, anzitutto, le diverse figure di reato introdotte – e ampliate negli anni – in tema di gestione di utilità illecite, costituenti oggi un comparto fitto e caotico, nel quale l'interprete fatica a destreggiarsi senza avvertire il peso di ridondanze e superfetazioni. Vi è poi la “riscoperta” della confisca, assurta, nelle sue diverse forme, ad appendice quasi naturale di qualsiasi reato produttivo di utilità economiche, in ossequio a quello che è stato definito con una felice espressione l'«*ultimo imperativo della politica criminale: nullum crimen sine confiscatione*»<sup>1</sup>. *Last but not least*, il fiorire di regolamentazioni, stimulate principalmente da fonti sovranazionali, pensate a fini di prevenzione del riciclaggio che, pur articolate in massima parte sul ricorso a sanzioni amministrative, affidano al diritto penale la punizione delle trasgressioni più rilevanti.

Sono diverse le ragioni che hanno contribuito all'ascesa del profitto illecito nella scala dei fattori di turbamento sociale meritevoli di una siffatta considerazione politico-criminale e di un così massiccio coinvolgimento dello *jus terribile*.

Le prime sollecitazioni sono da ricollegare a esigenze di contrasto a fenomeni criminali “emergenziali” – narcotraffico, sequestri di persona e, più in generale, l'intero settore della “criminalità organizzata” –, rispetto ai quali si è avvertita la pochezza degli strumenti repressivi tradizionali e la correlata opportunità di puntare a bloccare il motore di simili manifestazioni delinquenziali e, cioè, il conseguimento di profitti: l'aggressione dei ricavi illeciti, tanto attraverso il potenziamento delle sanzioni patrimoniali quanto mediante la criminalizzazione delle condotte di gestione degli stessi, si è rivelata allora una

---

<sup>1</sup> La citazione rimanda a V. MANES, *L'ultimo imperativo della politica criminale: nullum crimen sine confiscatione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, pp. 1259 ss.

strategia proficua da sperimentare e coltivare come contropunta all'innescò di siffatte dinamiche criminali.

L'incriminazione della movimentazione di proventi illeciti ha poi mostrato significativi vantaggi *in action*: a fronte di ostacoli nell'accertamento dei reati principali, schiude a una risposta sanzionatoria sussidiaria, certamente meno impegnativa sul piano investigativo perché tarata su condotte più recenti, se non addirittura tuttora *in fieri*, e più facili da provare in giudizio. In tal modo le strategie di contrasto si arricchiscono e consentono, per così dire, di giocare su più tavoli, con maggiori *chances* di vittoria. Non sfugge, peraltro, proseguendo nella metafora ludica, che se un tavolo si dimostra più vincente dell'altro, è destinato con il tempo a divenire la prima scelta dei giocatori. E ciò è quanto avvenuto nella materia che ci occupa: i reati *lato sensu* di riciclaggio hanno progressivamente ribaltato i rapporti originari con i reati presupposto, relegati talvolta – proprio in virtù della maggiore complessità in sede di accertamento – a una posizione secondaria.

Infine, approdando ai “piani nobili”<sup>2</sup>, un impulso decisivo al successo di tale categoria di reati è pervenuto dalla maturata consapevolezza dell'autonoma pericolosità dei proventi illeciti. Dannosità declinata non più (solo) alla stregua di fattore potenzialmente criminogeno (per intendersi: la logica della tradizionale confisca misura di sicurezza, per la quale la libera disponibilità dei frutti del reato induce alla commissione di ulteriori delitti), bensì nella prospettiva – più moderna – della tutela dei sistemi economici e finanziari, seriamente turbati nelle loro dinamiche fondamentali dall'immissione di capitali illeciti.

Questa nuova sensibilità verso le attività di *money-laundering*, ampiamente supportata dagli studi economici, non sembra, tuttavia, sia riuscita a riflettersi compiutamente sulla fisionomia dei reati *lato sensu* di riciclaggio: non si è mai assistito a un congedo dalle originarie suggestioni di emergenzialità, che ciclicamente riaffiorano (si vedrà, anche da ultimo, nel dibattito sull'art. 648-ter.1 c.p.) innescando “eccessi” e rischi di *overcriminalization*. In più occasioni sono state riposte speranze esagerate nella capacità di fronteggiare fenomeni criminali complessi quasi esclusivamente attraverso un' incisiva aggressione delle ricchezze da essi prodotte; ancora, la serietà dei macrofenomeni e degli obiettivi ultimi delle strategie di contrasto ha talvolta of-

---

<sup>2</sup>L'espressione riprende G. FORTI, *Uno sguardo ai “piani nobili” del d.lgs. n. 231/2001*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2012, pp. 1249 ss.

fuscato la marginalità di taluni microfenomeni attinti dalle fattispecie incriminatrici; più in generale, le esigenze repressive – acuite dai collegamenti con fenomeni criminali “emergenziali” – hanno spesso sopravanzato il rispetto delle garanzie.

Un così pronunciato *côté* repressivo ha iniziato ad alimentare a diverse latitudini dubbi sulla conciliabilità dei reati di riciclaggio con le “nuove” esigenze di tutela che vi si riconducono. Vi è, così, chi ha osservato – non senza un velo di provocatorietà – che i fatti di riciclaggio sarebbero in realtà privi di un sostrato di offensività tale da legittimare l’intervento del diritto penale: condotte isolatamente *harmless* si incanalano in una corrente (l’economia sommersa) che – sulla spinta di forze eterogenee – altera interessi macroeconomici senza che sia, però, possibile apprezzare il contributo dei singoli fattori<sup>3</sup>. La criminalizzazione del riciclaggio resterebbe confinata allora in una dimensione di mera strumentalità rispetto ai reati presupposto: terreno sul quale avrebbe pure conseguito risultati solo marginali, al netto di un qualche effetto di assicurazione sociale e di un sostanziale irrigidimento del trattamento sanzionatorio per i reati produttivi di utilità economiche<sup>4</sup>.

A una fase di incondizionata fiducia nei confronti del diritto penale dei proventi illeciti iniziano, così, ad affiancarsi i timori di aver gonfiato una “bolla”, con le prime prese di distanza.

In questo contesto, sembra allora opportuno avviare una riflessione sulle possibilità di un intervento che *razionalizzi* il sistema prima che collassi, senza peraltro cedere alle tentazioni di distruggerlo, rinnegandone le indubbie potenzialità. Riprendendo il monito di un Maestro in tema di confische: «*Tutto fa pensare che sarà impossibile tornare indietro, ma forse è il caso che nelle diverse sedi regolatrici, europee e oltre, la politica penale torni almeno in parte a ripensare al capitolo della neutralizzazione dei proventi illeciti, anche considerando nuove distinzioni tra tipi di criminalità e scale di gravità dei reati*»<sup>5</sup>.

Nelle pagine che seguono si è dunque appuntata l’attenzione sul fenomeno del riciclaggio, nelle sue diverse forme e manifestazioni, come oggetto delle fattispecie criminose che concorrono a delineare

---

<sup>3</sup> P. ALLDRIDGE, *The Moral limits of the Crime of Money Laundering*, in *Buff. Crim. L. Rev.*, 2001, pp. 302 ss.

<sup>4</sup> F.M. CUÉLLAR, *The tenuous relationship between the fight against money laundering and the disruption of criminal finance*, in *J. Crim. L. & Criminology*, 2003, pp. 311 ss.

<sup>5</sup> M. ROMANO, *Confisca, responsabilità degli enti, reati tributari*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 1696.

un complessivo sistema di repressione della gestione dei proventi illeciti, con lo scopo di individuare i retaggi di una stratificazione normativa influenzata dai diversi modi di concepire il tema che si sono succeduti negli anni e verificare se sia possibile apportare qualche correttivo finalizzato a conferire una maggiore armonia complessiva al sistema, rendendolo auspicabilmente più *effettivo* <sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Sulla nozione di effettività in materia penale: C.E. PALIERO, *Il principio di effettività del diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, pp. 430 ss.

# CAPITOLO I

## L'EMERSIONE DI UN "NUOVO" FENOMENO CRIMINALE

SOMMARIO: 1. Una scoperta tardiva. – 2. Gli impulsi della comunità internazionale. – 3. Inquadrare il riciclaggio: oltre criminalità organizzata e terrorismo. – 3.1. Riciclaggio e mafie storiche nel contesto italiano. – 3.2. Capitali illeciti e finanziamento del terrorismo: una dicotomia da ripensare. – 4. Tecniche di *laundering*. – 4.1. Vivo e morto del modello trifasico. – 5. Il riciclaggio nell'era della globalizzazione: dimensioni, transnazionalità, impatti sul mercato ed esigenze di contrasto.

### 1. *Una scoperta tardiva*

La comunità internazionale ha mostrato di interessarsi al riciclaggio solo a partire dalla fine degli anni settanta. E ciò nonostante si tratti di un fenomeno che certamente non è nato in quell'epoca; anzi, è senz'altro corretto ricondurlo all'origine della storia del crimine, connesso all'esigenza di qualsiasi delinquente di celare le utilità illecitamente accumulate<sup>1</sup>.

Prima di allora gran parte degli ordinamenti si erano, tuttavia, mostrati assai poco inclini a elaborare strategie di lotta all'accumulo di ricchezze illecite: porre limiti e ostacoli alla circolazione di risorse economiche, pur se ottenute illegalmente, implica necessariamente il rischio di un loro spostamento verso Paesi più indulgenti, secondo una logica di arbitraggio normativo<sup>2</sup>. La letteratura internazionale

---

<sup>1</sup> B. RIDER, *Taking the profits out of crime*, in B. RIDER-M. ASHE, *Money laundering control*, Dublino, 1996, p. 1: «it is as old as the need to hide's one's wealth from prying eyes and jealous hands, and concern about the uses and misuses of hidden money is not just an issue in our century». Nello stesso senso: M. PIETH, *International standard against money laundering*, in M. PIETH-G. AIOLFI, *A comparative guide to Anti-Money Laundering*, Northampton, 2004, p. 3; J. BROOME, *Anti-Money Laundering, International practices and policies*, Hong Kong, 2005, pp. 3 ss.

<sup>2</sup> Il concetto è espresso con estrema chiarezza in V. TANZI, *Money Laundering*

ricorda sul punto un aneddoto assai eloquente: all'indomani della caduta dell'Unione Sovietica, era stata sottoposta al Ministro della Giustizia di una delle neonate repubbliche una riforma diretta all'introduzione del delitto di riciclaggio, già contemplato da numerose normative dei Paesi occidentali; la proposta suscitò una reazione di vivo stupore: «*“Let me get this straight: money laundering is where people make money unlawfully elsewhere and bring it to this country and invest it: is that correct?” The answer was in the affirmative. “Why should I be against that?” came the response*»<sup>3</sup>.

Simili resistenze, emerse in diversi ordinamenti, furono superate solo sotto la pressione di fenomeni criminali capaci di diffondere nella popolazione una marcata sensazione di timore, da placare anche a costo di ricorrere a misure nient'affatto “convenienti”.

Ciò è quanto accaduto in Italia con l'introduzione dell'art. 648-bis c.p. nel 1978: come si avrà modo di approfondire più avanti, tale norma, all'epoca non ancora rubricata “riciclaggio”, era stata pensata proprio come una misura specifica, destinata a fronteggiare l'allora dilagante fenomeno dei sequestri di persona. Il catalogo dei reati presupposto era, così, limitato alla rapina aggravata, all'estorsione aggravata e, appunto, al sequestro di persona a scopo di estorsione<sup>4</sup> e, certamente, mancava una comprensione del riciclaggio come fenomeno criminale autonomo<sup>5</sup>.

Volgendo lo sguardo al contesto internazionale, si riscontrano dinamiche del tutto analoghe e sovrapponibili<sup>6</sup>: l'attenzione verso il ri-

---

*and the International financial system, IMF Working Paper, Washington, 1996, pp. 6 ss.*

<sup>3</sup> Il passaggio, nella traduzione inglese, è tratto da P. ALLDRIDGE, *The Moral Limits of the Crime of Money Laundering*, cit., pp. 302 ss.

<sup>4</sup> Interessante l'analisi offerta in G. COLOMBO, *Il riciclaggio*, Milano, 1990, pp. 80 ss.

<sup>5</sup> «*Tale norma, rientrando a pieno titolo nell'ambito della legislazione di emergenza, mirava a reprimere, piuttosto che i comportamenti di riciclaggio in sé, gli stessi reati presupposti, anticipando la soglia della punibilità agli atti preparatori di sostituzione di denaro e valori*». M. CORNETTA, *Lo stato e le prospettive del sistema anti-riciclaggio*, in E. PALOMBI (a cura di), *Il riciclaggio dei proventi illeciti*, Napoli, 1996, p. 26. Nello stesso senso, F. PALAZZO, *La recente legislazione penale*, Padova, 1981, p. 144. Si veda anche la ricostruzione fornita in M. ANGELINI, *Il reato di riciclaggio*, Torino, 2008, p. 4.

<sup>6</sup> A ben vedere, si deve dare atto al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa di aver attuato nel 1980 una Raccomandazione che per molti versi rappresenta un intervento assolutamente pionieristico: in essa, pur richiamando la necessità di porre freno all'aumento dei sequestri di persona in alcuni Paesi Europei, si coglie una maggior sensibilità verso i pregiudizi autonomamente scaturiti



riciclaggio è cresciuta in maniera proporzionale all'*escalation* del traffico di stupefacenti tra la fine degli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta<sup>7</sup>.

In questo senso, è stato decisivo l'impulso proveniente dall'esperienza americana della c.d. *war on drugs*: il Governo americano iniziò a guardare al riciclaggio come al vero bersaglio della lotta al narcotraffico; a fronte degli insuccessi maturati sul campo, cominciò a farsi strada la convinzione che l'ascesa del mercato degli stupefacenti potesse essere arrestata solo paralizzando la possibilità di spesa dei proventi della droga<sup>8</sup>. In questi termini, del resto, si esprimeva la relazione della Commissione Presidenziale Americana sulla lotta al crimine organizzato del 1984<sup>9</sup>. Il passo successivo fu l'adozione del

---

da condotte di riciclaggio, si sottolinea l'importanza dell'adozione di strumenti che ostacolano la circolazione dei proventi illeciti e si rimarca, a tal fine, il ruolo del sistema bancario. Il testo è riportato a margine del saggio di H. G. NILSSON, *La convenzione del consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato*, in A. DE GUTTRY-F. PAGANI, *La cooperazione tra gli stati in materia di confisca dei proventi di reato e lotta al riciclaggio*, Padova, 1995, p. 251.

<sup>7</sup> Cfr. M. LEVI, *Money laundering and its regulation*, in AAPSS, 2002, pp. 581 ss.: «National legislation in many parts of the world (as well as international instruments) typically began by criminalizing the laundering of the proceeds of drug trafficking before, perhaps some years later, broadening the scope to include all or most serious crimes»; M. DE FEO, *Il riciclaggio dei proventi illeciti: le esperienze statunitensi*, in E. PALOMBI (a cura di), *Il riciclaggio dei proventi illeciti*, cit., p. 70: «In America l'opinione pubblica ritiene che il riciclaggio sia un fenomeno nato negli anni settanta con la crescita vertiginosa nei guadagni del traffico degli stupefacenti». L'Autore sottolinea come una tale credenza mal si concili con l'enorme ampiezza che la circolazione di profitti illeciti aveva assunto negli anni del cd. proibizionismo. Si veda anche la ricostruzione proposta in F. PAGANI, in A. DE GUTTRY-F. PAGANI, *op. cit.*, pp. 48 ss. Significativa, ancora, la riflessione di Broome per la quale «Despite 50 years of Mafia activity in the US and elsewhere, no country had actually taken action to criminalise money laundering prior to the mid 1980s. [...] While money laundering was by no means a new phenomenon, the impetus for change came from widespread concern about the vast growth in illicit drug trafficking in the early 1980s». Cfr. J. BROOME, *op. cit.*, p. 9.

<sup>8</sup> «Congress reasoned that if the profit could be taken out of the drug business, the distribution would wither and die, and America's appetite for drugs would be suppressed. Congress concluded that profit could be extricated from the drug trade by preventing the conversion of the vast amounts of cash drug sales generated into legitimate funds»: F. RAZZANO, *American money laundering statutes: the case for a worldwide system of banking compliance programs*, in *Det. C. L. J. Int'l L. P.*, 1994, pp. 277 ss. Si veda anche M. DE FEO, *op. cit.*, pp. 70-71.

<sup>9</sup> PRESIDENT'S COMMISSION ON ORGANIZED CRIME, *The Cash Connection: organized crime, financial institutions, and Money Laundering. Interim report to the President and Attorney General*, Washington D.C., 1984. Sul punto si vedano anche le rifles-

*Money Laundering Control Act*<sup>10</sup> del 1986, con il quale il riciclaggio assurgeva a reato federale<sup>11</sup>.

Il contrasto a un fenomeno manifestamente transnazionale non avrebbe avuto la minima *chance* di successo se articolato esclusivamente su misure adottate a livello nazionale: gli Stati Uniti, sfruttando il proprio peso nelle sedi internazionali, spinsero, allora, con forza verso l'adozione di modelli comuni<sup>12</sup>.

## 2. Gli impulsi della comunità internazionale

A partire dagli anni sessanta erano già state elaborate alcune Convenzioni in ambito ONU dirette a rafforzare la cooperazione internazionale nel contrasto al mercato delle sostanze psicotrope. Come spesso capita nell'ambito delle organizzazioni internazionali, solo con il passare del tempo gli accordi sono andati oltre mere dichiarazioni di principio, concretizzandosi nell'adozione di misure di una qualche incisività<sup>13</sup>. I tempi sono diventati a tal fine maturi solo nella seconda

---

sioni di M. ZANCHETTI, *Il riciclaggio di denaro proveniente da reato*, Milano, 1997, p. 141.

<sup>10</sup> Secondo Di Biagio: «*The federal money laundering statute has been the primary tool used to prosecute money laundering activities arising out of drug trafficking*». T. DI BIAGIO, *Money laundering and drug trafficking: a question of understanding the elements of the crime and the use of circumstantial evidence*, in *U. Rich. L. Rev.*, 1994, pp. 255 ss.

<sup>11</sup> Cfr. P.J. KACARAB, *An indepth analysis of the new money laundering statutes*, in *Akron tax Journal*, 1991, pp. 8 ss.: «*The Money Laundering Controls Act of 1986 created offenses which heretofore never existed. Crimes which were previously described as "money laundering" were violations of the currency transaction reporting requirements. Previous laws criminalized schemes to circumvent the currency transaction reporting requirements, which require cash transactions in excess of \$ 10,000 conducted with financial institutions or casinos, or the transportation of cash into or out of the United States to be reported to the Secretary of the Treasury. The new offenses created by the Money Laundering Control Act of 1986 are entirely different from the currency transaction reporting requirements*». Sul punto si tornerà nel cap. IV, § 2.

<sup>12</sup> Si veda F. PAGANI, *La Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico di stupefacenti e sostanze psicotrope del 20 dicembre 1988*, in A. DE GUTTRY-F. PAGANI, *op. cit.*, p. 48; nello stesso senso L. FEROLA, *Il riciclaggio dei proventi illeciti nel diritto internazionale*, Milano, 2005, p. 141.

<sup>13</sup> Si veda V. MITSILEGAS, *Money Laundering Counter-Measures in the European Union*, L'Aia, 2003, p. 40: «*Since the beginning of the 1980s, United Nations action reflected the concern of Governments with the deteriorating situation regarding drug*

metà degli anni ottanta quando le preoccupazioni legate al narcotraffico hanno iniziato a interagire con una prima, embrionale, presa di coscienza dei pericoli scaturenti da un crescente sviluppo dell'economia illecita.

Merita un cenno a riguardo il ruolo del Comitato di Basilea per le regolamentazioni bancarie e le pratiche di vigilanza<sup>14</sup>. Tale istituzione, sorta nel 1974 su *input* del "Gruppo dei dieci", al fine di monitorare il sistema bancario internazionale, agevolare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra i Paesi aderenti e prevenire crisi bancarie transnazionali<sup>15</sup>, adottò nel 1988 una Dichiarazione di Principi<sup>16</sup>, con la quale si dava conto della maturata consapevolezza del rischio che il sistema bancario venisse utilizzato per il trasferimento di fondi di provenienza illecita e si mirava a sensibilizzare gli operatori del settore sul punto<sup>17</sup>.

---

*abuse. This concern was reflected inter alia in: General Assembly Resolution 35/195 of 15 December 1980, whose third Preamble paragraph refers to "the growing threat caused by the spread of drug abuse, its serious impact on human health, its adverse effect on social development (social disintegration, increasing criminality), economic advancement and national security in a number of countries"; General Assembly Resolution 36/168 of 16 December 1981, going further to refer to "the scourge of drug abuse" having reached "epidemic proportions in many parts of the world", urging further national and international action; Resolutions 37/168 and 37/168 of 17 and 18 December 1982, where similar calls for international action were made; Resolution 38/93 of 1983, concerning "measures to improve co-ordination and cooperation in the international struggle against illegal production of drugs, illicit drug trafficking and drug abuse and in parallel recommending a number of measures taken by organisations of the United Nations system"; and Resolution 38/122 of 16 December 1983, expressing the Assembly's appreciation of certain regional and interregional initiatives against drug trafficking and requesting inter alia to the Secretary-General to convene an international meeting of law enforcement agencies responsible for applying their countries legislation concerning narcotic drugs and psychotropic substances».*

<sup>14</sup> Cfr. J. BROOME, *op. cit.*, p. 29.

<sup>15</sup> Si veda E. CASSESE, *Il sistema delle fonti*, in M. CONDEMI-F. DE PASQUALE (a cura di), *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Quaderni di ricerca giuridica di Banca d'Italia*, Roma, 2008, p. 36. L'Autrice ricorda come il Comitato sia stato istituito immediatamente dopo le importanti crisi valutarie e bancarie che avevano sconvolto i mercati internazionali nei primi anni settanta.

<sup>16</sup> Il testo della Dichiarazione è riportato in A. DE GUTTRY-F. PAGANI, *op. cit.*, pp. 182 ss., con commento di C. DEL PONTE, *L'attività del comitato di Basilea per la regolamentazione bancaria e le procedure di vigilanza*, pp. 175 ss.

<sup>17</sup> V. MITSILEGAS, *op. cit.*, p. 47: «Acknowledging the role that banks can play in money laundering, the Committee issued in 1988 what they deemed as "a general statement of ethical principles which encourages banks' management to put in place

Il documento, pur non orientato direttamente al contrasto al riciclaggio<sup>18</sup>, indica un sistema di controlli volti a prevenire l'utilizzo dei circuiti finanziari a fini illeciti; l'adozione è rimessa alle singole Autorità di Vigilanza nazionali e alle associazioni bancarie, assumendo, così, i tratti di una sorta di codice di autoregolamentazione<sup>19</sup>. Il sistema degli obblighi e della vigilanza, pur costellato di intuizioni lungimiranti<sup>20</sup>, poi riprese dalle fonti successive, è estremamente fluido: le misure da adottare in concreto sono costantemente rimesse a valutazioni di opportunità degli operatori<sup>21</sup>. Pur con tali limiti, la Dichiarazione, forte anche della notevole considerazione di cui il Comitato poteva godere, gettò le basi per un coinvolgimento degli attori del sistema bancario nel contrasto al riciclaggio e fece in questo senso da ponte verso gli strumenti normativi successivamente adottati.

In quello stesso anno, quando ormai il consenso internazionale sulla necessità di una strategia comune nella *war on drugs* era ormai formato, si tenne a Vienna una conferenza internazionale, indetta in ambito ONU, sul tema delle strategie comuni di contrasto al narcotraffico. I lavori della conferenza confluirono nella stesura di una *Convenzione multilaterale contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope*, entrata in vigore l'11 novembre 1990 (e ratificata dall'Italia il 31 dicembre dello stesso anno). La Convenzione, pur non intendendo confrontarsi direttamente con il riciclaggio, prevedeva, nell'ambito di una serie di misure che gli Stati contraenti si impegnavano ad assumere al fine di contrastare il traffico di stupefacenti, la penalizzazione dei comportamenti diretti «i) *alla conversione o al trasferimento dei beni nella coscienza che essi provengono da uno o più reati determinati in conformità con il capoverso a) del presente paragrafo, o da una partecipazione alla sua perpetrazione, allo scopo di dissimulare o di contraffare l'origine illecita di detti beni o di aiutare qualsiasi persona, la quale sia implicata nella perpetrazione di uno di tali reati, a sfuggire alle conseguenze legali dei suoi atti; ii) alla dissimula-*

---

*effective procedures to ensure that all persons conducting business with their institutions are properly identified; that transactions that do not appear legitimate are discouraged; and that co-operation with law enforcement agencies is achieved"»*

<sup>18</sup> In questo senso, E. CASSESE, *Il controllo pubblico del riciclaggio finanziario*, Milano, 1999, p. 27, al quale si rimanda anche per ulteriori approfondimenti.

<sup>19</sup> Il punto è sottolineato in L. FEROLA, *op. cit.*, p. 138.

<sup>20</sup> Si veda sempre E. CASSESE, *Il sistema delle fonti*, cit., p. 37.

<sup>21</sup> In questo senso C. DEL PONTE, *op. cit.*, p. 178: l'Autrice evidenzia proprio come le singole banche fossero sostanzialmente libere di interpretare la norma in conformità con le loro reali esigenze.

zione o all'alterazione della natura dell'origine, del luogo, della disposizione, del movimento o della proprietà reale dei beni oppure dei diritti relativi nella coscienza che essi provengano da uno o più reati determinati conformemente al capoverso a) del presente paragrafo o da una partecipazione ad uno di questi reati»<sup>22</sup>. Si prevedeva poi (art. 3, lett. c) l'obbligo di incriminare anche la «partecipazione ad uno dei reati determinati conformemente al presente articolo e ad ogni associazione e, intesa, tentativo e favoreggiamento mediante aiuto, facilitazioni e consigli in vista della sua perpetrazione».

La logica principale che informava una siffatta scelta di criminalizzazione era quella di privare i trafficanti dei loro introiti, così da «eliminare il loro movente principale»<sup>23</sup>; i reati presupposto erano, quindi, limitati alla produzione, al traffico e alla distribuzione di sostanze stupefacenti (art. 3.1, lett. a)<sup>24</sup>.

Uno dei meriti principali della Convenzione consiste nell'aver adottato una definizione di riciclaggio che si è imposta come imprescindibile punto di riferimento nella successiva evoluzione normativa, come dimostra il seguito davvero considerevole che la stessa ha riscontrato anche nei singoli ordinamenti nazionali<sup>25</sup>. A uno sguardo più maturo tale formula appare eccessivamente ampia, giacché sovrappone condotte propriamente riciclatorie a fatti di favoreggiamento. La ragione di una simile "onnicomprensività" è facilmente intuibile: così facendo, si consentiva a ciascuno Stato di modellare le fattispecie incriminatrici con estrema discrezionalità, legittimando anche approcci poco impegnativi, nella prospettiva di garantire la più ampia adesione alla Convenzione<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Il testo della Convenzione è riportato in A. DE GUTTRY-F. PAGANI, *op. cit.*, pp. 94 ss.

<sup>23</sup> Così *Preambolo*, VI Cons.

<sup>24</sup> Cfr. P. HYNES-R. FURLONG-N. RUDOLF, *International money laundering and terrorist financing: a UK Perspective*, Londra, 2009, pp. 426 ss.

<sup>25</sup> Polimeni, nel sottolineare la «larghissima eco» generata da tale definizione, specifica che essa «è ripresa dalla direttiva della Comunità Europea; è quasi letteralmente copiata nella Convenzione del Consiglio d'Europa; ed è indicata anche come descrizione tassativa del riciclaggio ai fini dell'applicazione delle 40 Raccomandazioni del GAFI». Cfr. G. POLIMENI, *La concertazione internazionale*, in E. PALOMBI (a cura di), *Il riciclaggio dei proventi illeciti*, cit., p. 62. Nello stesso senso: F. PAGANI, *op. cit.*, pp. 54-55.

<sup>26</sup> G. STESSENS, *op. cit.*, p. 116: «It had become clear during the negotiations which eventually resulted in the Vienna Convention, that it was difficult to devise a form of words that would be acceptable to every state». Si veda anche M. ZANCHETTI, *Il riciclaggio di denaro proveniente da reato*, cit., p. 163: «Una definizione del ri-

Un indubbio punto di forza della Convenzione è rappresentato, poi, dalla mirabile lungimiranza dimostrata dagli estensori nel cogliere la necessità di intervenire con sanzioni patrimoniali – sequestro e confisca – dirette a recuperare i proventi illeciti, sottraendoli ai loro detentori<sup>27</sup>. L'art. 5 delinea una disciplina delle sanzioni patrimoniali notevolmente accurata e rigorosa: si prevede la possibilità di sottoporre a confisca, anche per equivalente, tutti i proventi dei reati presupposto nonché i loro frutti. Altrettanto oculata è la regolazione degli aspetti di cooperazione internazionale, funzionali a rendere effettiva la disciplina a fronte di operazioni *cross-border*: si sancivano una serie di obblighi specifici, quali quello di fornire un'ampia *disclosure* circa la situazione finanziaria dei soggetti sottoposti a indagine, e il divieto di opporre il segreto bancario (art. 5.3)<sup>28</sup>.

Guardando anche all'influenza esercitata sugli ordinamenti dei singoli Stati contraenti (nel giro di pochi anni si è assistito a un proliferare di testi normativi in materia di *money laundering*), si può ben dire che la Convenzione del 1988 rappresenti il vero punto di svolta nel percorso internazionale di contrasto al riciclaggio<sup>29</sup>.

Il cammino avviato dalla Convenzione di Vienna ha beneficiato certamente dell'apporto dei lavori del GAFI – Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (o, per usare l'acronimo inglese, FATF) –, l'organismo internazionale che più di ogni altro ha contribuito allo studio del riciclaggio e, di conseguenza, all'evoluzione di una normativa internazionale di contrasto.

Al momento della sua istituzione, deliberata durante il G7 tenutosi a Parigi nel 1989, il GAFI era pensato come un'agenzia temporanea di monitoraggio del riciclaggio, preposta all'analisi del fenomeno e all'elaborazione di strategie di contrasto<sup>30</sup>. La sua creazione fu voluta dai Capi di Stato dei Paesi maggiormente industrializzati a fronte –

---

*riciclaggio "buona per tutte le occasioni" può rispondere ad esigenze diverse e a visioni politico criminali anche in opposizione fra loro».*

<sup>27</sup> Sul punto V. MITSILEGAS, *op. cit.*, p. 43: «*One of the central elements of the Convention is also the obligation imposed on participating countries to enable the confiscation of the proceeds derived from, and the substances, materials, equipment and other instruments used in drug trafficking*».

<sup>28</sup> Sul punto, si veda L. FEROLA, *op. cit.*, p. 145.

<sup>29</sup> In questi termini M. SIMPSON, *International initiatives*, in M. SIMPSON-N. SMITH-A. SRIVASTAVA (a cura di), *International guide to Money Laundering Law and Practice*, Chatam, 2010, p. 199. In questo senso A. APOLLONIO, *Autoriciclaggio e diritto comparato*, in *Dir. pen. cont.*, 27 aprile 2017, p. 5.

<sup>30</sup> Sul punto, ampiamente, M. GARA-A. PAVESI, *Il Gruppo di Azione Finanziaria*, in M. CONDEMI-F. DE PASQUALE (a cura di), *op. cit.*, pp. 51 ss.

verrebbe da dire: ancora una volta – della «*crescente preoccupazione per il diffondersi del fenomeno dell'abuso di droghe e della nuova sensibilità verso il connesso problema del potere finanziario dei cartelli del narcotraffico e di altri gruppi criminali organizzati*»<sup>31</sup>. Il Gruppo fu da subito esteso ad altri Stati non partecipanti al vertice, allo scopo di potenziarne il raggio d'azione e di accrescere le professionalità e le esperienze dei suoi componenti. Benché nell'idea originaria fosse destinato ad avere durata temporanea, nel corso degli anni è stato sempre prorogato, fino a divenire un protagonista stabile nel panorama internazionale dell'*anti-money-laundering*<sup>32</sup>. Attualmente ne fanno parte 35 Stati e 2 organizzazioni internazionali a carattere regionale; prendono poi parte ai suoi lavori, in qualità di osservatori, taluni ulteriori Paesi e numerose delegazioni di altri organismi internazionali, quali, fra i molti, Consiglio d'Europa, Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale.

Da un punto di vista operativo, il Gruppo si avvale delle strutture dell'OCSE e dispone di un apposito segretariato<sup>33</sup>; esso, tuttavia, non rientra in alcuna organizzazione internazionale ed è piuttosto da considerare come «*un gruppo di lavoro ad hoc operante su un singolo tema*»<sup>34</sup>. Non essendo frutto di una Convenzione, non è in grado di emanare atti vincolanti per i singoli Stati, sicché opera principalmente sfruttando la forza di *moral suasion* delle sue indicazioni, nell'attesa che esse siano di volta in volta recepite da strumenti internazionali di tipo pattizio.

La prima fase dei lavori del GAFI ha portato, nel 1990, all'elaborazione di un Rapporto che ha segnato la storia della lotta al riciclaggio.

Il Rapporto non contiene alcuna definizione di riciclaggio: il costante riferimento è a quella già elaborata in seno alla Conferenza di Vienna del 1988 (nella versione oggi in vigore si rimanda anche alla definizione fornita dalla Convenzione di Palermo). Il documento si articola in tre parti: un'analisi delle dimensioni e della natura del riciclaggio; una panoramica sugli strumenti di contrasto già attuati nei singoli Stati e, infine, l'indicazione di 40 Raccomandazioni circa le

---

<sup>31</sup> Così W. GILMORE, *L'attività del Gruppo di azione finanziaria internazionale*, in A. DE GUTTRY-F. PAGANI, *op. cit.*, p. 119.

<sup>32</sup> Secondo E. CASSESE, *Il sistema delle fonti*, *cit.*, p. 42: «È divenuta invece una sorta di conferenza internazionale permanente».

<sup>33</sup> Sono poi stati istituiti una Presidenza, alcuni gruppi di lavoro e uno *Steering Group*, composto da rappresentanti della Presidenza antecedente a quella in carica, nonché dai presidenti dei singoli gruppi. Si veda W. GILMORE, *op. cit.*, pp. 122 ss.

<sup>34</sup> L. FEROLA, *op. cit.*, p. 167.

azioni da intraprendere per fronteggiare il fenomeno.

Tale ultima sezione – oggetto di revisione, da ultimo, nel 2012 (già nel 1996 e nel 2003 erano stati apportati aggiornamenti significativi) –, riveste sicuramente maggior importanza per gli effetti che ha prodotto nell'evoluzione delle normative antiriciclaggio, tant'è che assai spesso si individua l'intero rapporto come le "40 raccomandazioni"<sup>35</sup>. All'interno delle raccomandazioni si possono isolare previsioni a carattere più generale e programmatico da indicazioni più puntuali, tanto in ordine all'implementazione dei sistemi giuridici nazionali attraverso l'inserimento di fattispecie criminose e sanzioni patrimoniali quanto alla creazione di meccanismi di protezione dei sistemi finanziari, quali, per esempio, l'obbligo di identificazione della clientela da parte degli intermediari.

L'opera del GAFI è andata ben oltre l'elaborazione del Rapporto del 1990<sup>36</sup>. Una volta emanate le Raccomandazioni, il gruppo di lavoro ha iniziato a valutare periodicamente i livelli di *compliance* riscontrabili in ciascun Paese, attraverso due diversi meccanismi: una procedura di autovalutazione (*self assessment*), condotta sulla base di un questionario sottoposto ai rappresentanti di ciascun Paese dagli agenti del Gruppo; un sistema di valutazione reciproca (*mutual evaluation*) affidata a tre esperti provenienti da Paesi diversi da quello esaminato<sup>37</sup>. All'esito di ciascun ciclo di valutazioni, sono state elaborate relazioni sulla tenuta delle misure adottate localmente e, a partire dal 2000, si è proceduto a un'individuazione dei Paesi meno cooperativi: cd. *black list*. Benché il termine tecnico sia proprio quello di *Non Co-operative countries and territories* (NCCTs), il giudizio non è limitato al grado di collaborazione internazionale, ma si fonda principalmente sulla tenuta del sistema antiriciclaggio adottato a livello interno: assai spesso una valutazione negativa è scaturita dall'assenza di fattispecie di reato in materia di riciclaggio, oppure dalla scarsa regola-

---

<sup>35</sup> Zanchetti definisce le 40 raccomandazioni come «*La prima organica ed autorevole esposizione di linee guida internazionali in materia di money laundering*». Si veda M. ZANCHETTI, *Il riciclaggio di denaro proveniente da reato*, cit., p. 159.

<sup>36</sup> D. GRIFFITHS, *International Efforts to Combat Money Laundering: Developments and Prospects*, in *Commw. L. Bull.*, 1993, p. 1824: «*The role of the FATF is essentially three-fold: (i) monitoring developments in money laundering techniques and pursuing appropriate refinements to the counter-measures; (ii) monitoring the progress of FATF members in implementing the forty Recommendations for combating money laundering set out in the first FATF report; (iii) implementing an external relations programme to promote the widest possible international action against money laundering*».

<sup>37</sup> Cfr. M. PIETH-G. AIOLFI, *op. cit.*, pp. 19 ss.



mentazione del sistema finanziario mediante appositi organismi di controllo<sup>38</sup>. Il ricorso alle *black list* mira a far leva sull'effetto stigmatizzante che deriva dall'esservi inclusi nonché sul tendenziale irrigidimento che in numerosi ordinamenti accompagna le transazioni commerciali con controparti residenti nei NCCTs quali stimoli per una revisione della normativa interna nella direzione auspicata dal GAFI<sup>39</sup>. L'esperienza passata, del resto, ha confermato questo *trend*: sono stati numerosi i casi di Paesi che hanno aderito – talvolta troppo frettolosamente<sup>40</sup> – alle indicazioni del GAFI nella speranza di essere eliminati dalle liste, come puntualmente avvenuto<sup>41</sup>.

Accanto alle attività di *evaluation*, il GAFI ha negli anni elaborato una serie di documenti sulle dinamiche che contraddistinguono con maggiore frequenza le prassi di riciclaggio: si tratta dei testi che si avrà modo di richiamare in relazione ad alcune caratteristiche del fenomeno-riciclaggio.

Nel tempo il Gruppo ha proceduto a un'attenta revisione delle 40 raccomandazioni. Molto è cambiato rispetto alla versione originaria: in particolare le misure proposte hanno assunto via via carattere più incisivo. Le raccomandazioni risultano – nella versione licenziata nel 2012 – articolate in sei blocchi: mappatura del rischio riciclaggio; incriminazione dei fatti di *money laundering* e previsione di misure di ablazione dei proventi illeciti; contrasto al finanziamento del terrorismo; sistemi di prevenzione del riciclaggio finanziario (si tratta delle misure che in Italia costituiscono il comparto disegnato dal d.lgs. n. 231 del 2007); trasparenza delle strutture societarie e individuazione

---

<sup>38</sup> M. GARA-A. PAVESI, *op. cit.*, pp. 60-61. Non sono mancate prese di posizione critiche circa le procedure di valutazione del GAFI: «*its processes are not transparent and those who are subject to its criticism are not given the opportunity to present their point of view or be heard in its forums*». In questi termini J. BROOME, *op. cit.*, p. 68.

<sup>39</sup> M. PIETH-G. AIOLFI, *op. cit.*, p. 21: «*a process has already set up within the banking industry to apply increased diligence to NCCTs. This has been a strong motivating factor for countries like Liechtenstein to amend their legislation in a very short period of time and to rush identification not only to new but also of existing client relations in order to be delisted*».

<sup>40</sup> Questo aspetto è segnalato in J. MORGAN, *Dirty names, dangerous money: alleged unilateralism in the U.S. policy on money-laundering*, in *Berkeley J. Int. L.*, 2003, p. 783. L'Autore evidenzia come talvolta la "corsa al *delisting*" abbia comportato l'adozione delle misure auspiccate dal GAFI senza che però il retroterra finanziario, tecnologico e culturale fosse sufficientemente maturo per accoglierle.

<sup>41</sup> Già nel corso del primo aggiornamento del 2001 alcuni Paesi sono stati rimossi: è il caso di Bahamas, Panama, Cayman Islands e Liechtenstein. Si veda M. GARA-A. PAVESI, *op. cit.*, p. 63.

del cd. *beneficial owner*; disciplina delle autorità competenti al controllo del sistema finanziario e alla prevenzione dell'uso del sistema stesso a fini di riciclaggio (le cd. *Financial Intelligence Unit* – FIU); cooperazione internazionale.

Un cenno va rivolto poi alle attività delle organizzazioni a carattere regionale e, in particolare, del Consiglio d'Europa: il punto di partenza è la *Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato*, depositata per la firma a Strasburgo l'8 novembre 1990.

La Convenzione nasce come strumento di armonizzazione del diritto e della procedura penale dei vari Stati nella lotta al riciclaggio oltre che di cooperazione internazionale tra le diverse Autorità Giudiziarie<sup>42</sup>.

Uno dei punti più significativi del Trattato consiste nella definizione di riciclaggio: pur nel resto assai prossima a quella della Convenzione di Vienna, essa non presenta alcuna limitazione al traffico di stupefacenti, a vantaggio di un catalogo aperto dei reati presupposto<sup>43</sup>. Tale ampliamento di orizzonti viene, tuttavia, bilanciato dalla facoltà accordata ai singoli Stati firmatari di delimitare autonomamente lo spettro dei reati rilevanti. La Convenzione contiene, poi, l'invito agli Stati a valutare la possibilità di sanzionare anche condotte di riciclaggio colposo<sup>44</sup>.

Tali previsioni dimostrano una maggior consapevolezza verso i pregiudizi connessi al riciclaggio come fenomeno autonomamente considerato, sganciato, cioè, dalla lotta al narcotraffico. Una siffatta maggior incisività è andata, tuttavia, a detrimento del seguito riscosso dalla Convenzione, che ha ricevuto nei primi anni un numero di adesioni notevolmente più limitato rispetto alla Convenzione di Vienna<sup>45</sup>.

Già dalla fine degli anni novanta, il Consiglio d'Europa aveva iniziato a valutare l'opportunità di rivedere la Convenzione di Strasburgo: tale processo di riforma, articolatosi in numerosi passaggi, si è definitivamente concretizzato nell'adozione di un nuovo testo convenzionale, approvato dal Consiglio nel maggio 2005 e presentato nello stesso

---

<sup>42</sup> Cfr. K. HINTERSEER, *op. cit.*, pp. 142 ss.

<sup>43</sup> Così A. BALDASSARRE-A. PAVESI, *Il Consiglio d'Europa*, in M. CONDEMI-F. DE PASQUALE, *op. cit.*, pp. 261-262. Nello stesso senso H.G. NILSSON, *La Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato*, in A. DE GUTTRY-F. PAGANI, *op. cit.*, p. 240.

<sup>44</sup> Sul punto: H.G. NILSSON, *op. cit.*, p. 242.

<sup>45</sup> In questo senso: G. POLIMENI, *op. cit.*, p. 64.

mese al vertice dei Capi di Stato e di Governo di Varsavia.

La Convenzione di Varsavia ripropone un impianto simile a quello dell'accordo di Strasburgo, pur con importanti segni di evoluzione e con un allargamento del perimetro applicativo al finanziamento del terrorismo.

Le *designated offenses* indicate nelle Raccomandazioni del GAFI nella versione del 2003 vengono assunte come nucleo minimo di reati presupposto: salvo un'espressa dichiarazione contraria al momento della ratifica, i firmatari hanno assunto l'obbligo di sancirne la rilevanza<sup>46</sup>. Si tratta di un aspetto assai rilevante e non necessariamente da salutare con incondizionato favore: il catalogo proposto dal GAFI appare, infatti, estremamente ampio e idoneo a ricomprendere anche reati non necessariamente significativi nell'ottica della produzione di capitali illeciti (es. furto) ed altri radicalmente inidonei a tal fine (es. lesioni personali). Il rischio insito in tali ampliamenti è ovviamente quello di indurre l'interprete a immaginare inediti flussi di denaro generati da reati improduttivi di utilità economiche.

Sempre nell'ottica di un'implementazione della repressione penale, si prevede la possibilità di prescindere dall'individuazione precisa del reato presupposto, purché rientri fra quelli rilevanti<sup>47</sup>, nonché – *a fortiori* – dalla previa condanna per lo stesso.

Si suggerisce, poi, l'introduzione di una responsabilità (priva di etichette) delle persone giuridiche scaturente dalla commissione di reati di riciclaggio da parte di un soggetto apicale o subordinato, sempreché il reato sia stato commesso a vantaggio (*for the benefit*) dell'ente (art. 10).

Appaiono analogamente debitorie rispetto all'elaborazione del GAFI, ma non per questo meno innovatrici<sup>48</sup>, anche le indicazioni circa la specifica prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio: si richiama in buona sostanza la necessità di dotarsi di un'Unità di Informazione Finanziaria e di adottare le misure già suggerite nell'ultima versione delle Raccomandazioni<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Così l'art. 9, § 4.

<sup>47</sup> Art. 9, § 6: «*Each Party shall ensure that a conviction for money laundering under this Article is possible where it is proved that the property, the object of paragraph 1.a or b of this article, originated from a predicate offence, without it being necessary to establish precisely which offence*».

<sup>48</sup> Secondo Simpson, tale ambito rappresenta «*perhaps the most important aspect of the changes introduced by the 2005 Convention*». M. SIMPSON, *op. cit.*, p. 207.

<sup>49</sup> Si veda L. FEROLA, *op. cit.*, p. 223.

Degna di nota appare certamente la sezione dedicata alle sanzioni patrimoniali, improntata a rendere effettivo il principio per il quale si debba evitare in ogni modo che qualcuno possa godere dei frutti di un'attività criminale. A tal fine, si riconosce la possibilità di prevedere meccanismi di inversione dell'onere della prova circa la legittimità del possesso di alcuni beni.

Infine, notevole attenzione – nel solco della Convenzione di Strasburgo – è rivolta alle strategie di cooperazione internazionale e all'implementazione dei sistemi di collaborazione<sup>50</sup>.

La Convenzione, pur entrata in vigore nel 2008, dopo il raggiungimento del *quorum* minimo di adesioni, è stata ratificata con grande lentezza da parte degli Stati (es. Francia e Gran Bretagna nel 2016; Italia nel febbraio 2017) e non ha ancora ottenuto la ratifica di numerosi Paesi, anche influenti (es. Germania e Russia). L'impressione è che il processo di ratifiche sia stato rallentato proprio da alcuni eccessi di zelo dei redattori. Colpisce, invece, la tempestiva ratifica, pur accompagnata da riserve, da parte di Paesi tradizionalmente tacciati di scarsa sensibilità rispetto ai problemi del riciclaggio (es. San Marino, Malta), evidentemente più attenti a dimostrare pubblicamente la propria collaborazione su tali tematiche, ancorché – sulla base delle più recenti evidenze – non altrettanto attenti a praticarla.

Un ultimo cenno merita l'azione di contrasto elaborata a livello eurounitario: il riferimento è al percorso di formazione ed evoluzione delle direttive sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite.

A partire da quella adottata dal Consiglio CE il 10 giugno 1991 (n. 308)<sup>51</sup> fino alla cd. *quarta direttiva* del 2015, appena recepita nell'ordinamento italiano, si è andato costruendo e affinando un reticolo di obblighi posti a carico di enti creditizi e finanziari nonché di ulteriori soggetti privati, ritenuti tutti in una posizione di conveniente prossi-

---

<sup>50</sup> Per un'analisi più approfondita si vedano: A. BALDASSARRE-A. PAVESI, *op. cit.*, pp. 270 ss. e L. FEROLA, *op. cit.*, pp. 223 ss.

<sup>51</sup> L'atto era formalmente orientato alla tutela della concorrenza, così da evitare che la diversa risposta dei singoli Stati europei alle sollecitazioni giunte a livello internazionale finisse per creare asimmetrie per le imprese nazionali. Si veda V. MITSILEGAS, *op. cit.*, p. 55: «*The Community was deemed responsible for protecting the market from both its infiltration with criminal money with launderers taking advantage of the single market and the freedoms of capital movements and supplying financial services that the area involves and the distortions of competition caused by uneven national anti-laundering measures*». Si veda anche P. HYNES-R. FURLONG-N. RUDOLF, *op. cit.*, p. 456: «*Thus the emphasis was very much on the protection of the financial markets rather than of criminality*».

mità rispetto alle possibilità di intercettare attività di riciclaggio.

In questo percorso uno snodo fondamentale è stato rappresentato dalla *Direttiva per la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo* del 2005 (cd. terza direttiva)<sup>52</sup>: essa, infatti, ha costruito un impianto regolativo mai più messo in discussione e confermato nella sostanza dalla successiva direttiva del 2015, che si è limitata a ritoccare i punti che avevano mostrato maggiori criticità applicative.

I capisaldi della disciplina sono rappresentati dal principio "*know your customer*" e dal correlato "*risk based approach*". In estrema sintesi: data una delle situazioni che innescano la procedura di verifica, si richiede anzitutto un accurato inquadramento del cliente (e/o del suo *beneficial owner*); all'esito di un tale primo *screening*, ci si orienterà verso sistemi di verifica più o meno invasivi in base alla categoria nella quale è stato inquadrato l'interlocutore (cd. procedure ordinarie, semplificate o rafforzate); eseguite le ulteriori verifiche, l'operatore dovrebbe essere in condizione di valutare la conformità dell'operazione richiesta rispetto al profilo del cliente e, quindi, decidere se proseguire; ove ci fossero fondati motivi di sospetto, corre l'obbligo di informare l'Unità di Informazione Finanziaria circa la transazione. In ogni caso dovranno essere conservati gli estremi delle operazioni concluse.

Si possono quindi isolare tre gruppi di obblighi principali: 1) obblighi di identificazione della clientela; 2) obblighi di registrazione; 3) obblighi di informazione all'UIF (in caso di sospetto). A corredo dei citati obblighi, si prevede la necessità di stabilire un sistema di sanzioni «*effettive, proporzionate e dissuasive*».

Questa breve incursione nella normativa internazionale e sovranazionale, condotta per cenni e senza pretese di esaustività – che avrebbero imposto maggiori spazi di approfondimento e l'esame di ulteriori testi normativi<sup>53</sup> –, è parsa utile per fissare alcuni punti meritevoli di attenta considerazione.

Ciò che oggi appare scontato e, cioè, l'esistenza di un fenomeno criminale di ampia portata come quello in esame, è un'acquisizione

---

<sup>52</sup> Pubblicata sulla G.U.C.E. n. 309 del 2005, serie L.

<sup>53</sup> Come la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale siglata a Palermo nel 2000: l'accordo, finalizzato a creare una base comune di misure di contrasto al crimine organizzato, tratta il riciclaggio come fenomeno *ex se* meritevole di penalizzazione, a prescindere dalla connessione con specifici reati presupposto. Ne deriva, come logica conseguenza, l'allargamento, potenzialmente senza limiti, del catalogo dei reati presupposto. Per approfondimenti: L. FEROLA, *op. cit.*, p. 152; M. SIMPSON, *op. cit.*, p. 202; F. PAGANI, *op. cit.*, p. 54.

assai recente, frutto di una presa di coscienza lenta e graduale, maturata a livello internazionale e sovranazionale e solo successivamente recepita nei singoli Stati, che ha subito, rispetto alle origini, un drastico mutamento *in itinere*. Il contrasto al riciclaggio, progressivamente emancipato dal narcotraffico e da altri fenomeni “emergenziali”, si è ormai definitivamente legato alla tutela di interessi economici. Analizzando le tecniche attraverso le quali i narcotrafficcanti camuffavano l’origine illecita delle loro ricchezze, si è osservato come si trattasse, nella maggior parte dei casi, di procedure raffinate, che coinvolgevano il mondo della finanza, descrivendo cointeressenze tra criminalità organizzata ed economia legale<sup>54</sup> all’inizio solo marginalmente indagate. Ancora, l’elaborazione di strategie di contrasto alla circolazione dei proventi del narcotraffico ha consentito di avvertirsi delle pesanti ricadute del riciclaggio sull’economia legale: solo in un secondo momento è quindi emersa l’autonoma offensività del riciclaggio quale veicolo di inquinamento dell’economia<sup>55</sup>. L’interesse della comunità scientifica e delle istituzioni internazionali è stato poi ulteriormente alimentato dalla constatazione delle dimensioni sempre crescenti assunte dall’economia illegale: conseguenza, questa, della continua espansione della criminalità *lato sensu* organizzata<sup>56</sup> e della sempre maggior professionalizzazione degli operatori della *black finance*<sup>57</sup>, attenti conoscitori delle nuove opportunità offerte

---

<sup>54</sup> Grasso evidenzia che «i reati di riciclaggio sono paradigmatici di un altro aspetto dell’agire criminale moderno, quello caratterizzato da condotte di agevolazione provenienti da appartenenti a ceti professionali e imprenditoriali, non intimamente legati alle manifestazioni tradizionali del crimine organizzato. [...] Vi sono filiere di soggetti appartenenti al mondo delle professioni organizzate per assicurare il servizio di “pulitura” del denaro sporco». P. GRASSO, *Origine dei proventi illeciti e attività della criminalità organizzata*, in M. ARNONE-S. GIAVAZZI (a cura di), *Riciclaggio e imprese*, cit., p. 47.

<sup>55</sup> Stessens individua quattro ragioni alla base dell’opportunità di approfondire le dinamiche sottese al riciclaggio ben oltre gli spazi della lotta al narcotraffico. Una delle ragioni è la constatazione che «because money laundering operations often require a highly technical know-how and access to legal businesses and institutions such as banks, members of organised crime sometimes call on established businessmen to launder their ill-gotten gains. In this way the money laundering phenomenon is able to spread from organised crime to the legitimate business world and may provoke other economic crimes on behalf of certain businessmen». G. STESENS, *op. cit.*, p. 13.

<sup>56</sup> Si veda ancora G. STESENS, *op. cit.*, p. 12: «it has become increasingly clear that organised crime has diversified his activities, so that its profits are not exclusively derived from drug offences».

<sup>57</sup> Si vedano: L. FEROLA, *op. cit.*, p. 4; P. ARLACCHI, *Criminalità organizzata in*

dalla globalizzazione dei mercati e dalle nuove tecnologie<sup>58</sup>.

È dunque ora opportuno soffermarsi proprio sulla fisionomia che si può riconoscere oggi alle dinamiche di *money laundering*.

### 3. Inquadrare il riciclaggio: oltre criminalità organizzata e terrorismo

Occorre, anzitutto, archiviare il *topos* che lega riciclaggio e crimine organizzato e accettare l'idea che il fenomeno che ci occupa abbia carattere trasversale<sup>59</sup>, venendo sempre più a configurare una «*considerevole area di intersezione per sovrapposizione*»<sup>60</sup> tra criminalità economica e criminalità organizzata.

Inquadrare il riciclaggio alla stregua di un fenomeno correlato alla delinquenza organizzata appare, anzitutto, poco proficuo: l'ampiezza stessa del concetto di criminalità organizzata ne mina la valenza esplicativa. Come segnalato dagli studiosi del tema<sup>61</sup>, non è infatti agevole

---

*Italia e il riciclaggio di denaro sporco*, in E. PALOMBI (a cura di), *Il riciclaggio dei proventi illeciti*, cit., pp. 47 ss.

<sup>58</sup> Pieth evidenzia come «*drug traffickers have developed into businessmen; they are making use of all the new means of telecommunication, of monetary transfers, they have developed into important international investors*». M. PIETH, *The prevention of money laundering*, cit., p. 161.

<sup>59</sup> Chiarissima sul punto la posizione espressa in L. CUZZOCREA, *La ricostruzione del paper trail nelle indagini penali*, in M. ARNONE-S. GIAVAZZI (a cura di), *Riciclaggio e imprese*, cit., p. 65: «*La difficoltà [dell'indagine giudiziaria sul riciclaggio] nasce anche da piccoli paradossi, alcune antinomie e parecchie concezioni radicate nella coscienza comune, che emergono quando si parla di riciclaggio. A questo proposito, per molti anni tale reato è stato – e poi è anche rimasto – nel nostro immaginario come legato a un certo tipo di criminalità, quella organizzata, molto spesso di stampo mafioso. Per tali ragioni si stenta, tuttora, ad accettare l'idea che il riciclaggio sia un reato molto più comune, cioè collegato a qualsiasi delitto che produca risorse economiche e quindi forse anche più banale nella sua manifestazione*».

<sup>60</sup> L'immagine è tratta da C.E. PALIERO, *Criminalità economica e criminalità organizzata: due paradigmi a confronto*, in M. BARILLARO (a cura di), *Criminalità organizzata e sfruttamento delle risorse territoriali*, Milano, 2004, p. 145.

<sup>61</sup> Per una panoramica su alcune problematiche di natura definitoria emerse in altri ordinamenti: G. GREAVES-S. PINTO, *Redefining organised crime: commentary on a recent paper by Phil Dickie and Paul Wilson*, in *Current Issues Crim. Just.*, 1993-1994, pp. 225 ss.; C. FIJNAUT, *Organised crime: a comparison between the United States of America and the Western Europe*, in *Brit. J. Criminol.*, 1990, pp. 321 ss.; E. SYMEONIDOU-KASTANIDOU, *Towards a New Definition of Organised Crime in the European Union*, in *Eur. J. Crime Crim. L. & Crim. Just.*, 2007, pp. 83 ss.; M.A. IGLESIAS RIO, *Criminalidad organizada y delincuencia economica:*

descrivere con precisione che cosa si intenda con tale termine<sup>62</sup>: è una formula espressiva di uso quotidiano che descrive una congerie di fenomenologie illecite «*difficilmente riducibile a un paradigma*»<sup>63</sup>. Anche guardando alle fonti internazionali<sup>64</sup> e alle interpretazioni di stampo più marcatamente sociologico<sup>65</sup>, non si va oltre l'idea di un illecito agire organizzato, restando, di fatto, imbrigliati in una spiegazione tautologica. Sembra, allora, pienamente condivisibile l'osservazione di Volk per la quale parlare di criminalità organizzata significa «*recitare uno slogan*»<sup>66</sup>: il carattere di "organizzazione" non vale ancora a definire un particolare tipo di criminalità, quanto piuttosto a escludere dalla scena esclusivamente forme di delinquenza individuale. Si è, cioè, in presenza di una descrizione del concetto talmente estesa, da non rappresentare una vera e propria definizione. È vero, piuttosto, che «*l'organizzazione costituisce una dimensione crescente di tutte le attività umane, e quindi anche di quelle delittuose*»<sup>67</sup>. Lo

---

*aproximacion a su incidencia global*, in H.W. RUIZ RENGIFO (a cura di), *Criminalidad organizada y delincuencia economica*, Bogotá, 2002, pp. 16 ss.

<sup>62</sup> K. VOLK, *Criminalità organizzata e criminalità economica*, in S. MOCCIA (a cura di), *Criminalità organizzata e risposte ordinamentali*, Napoli, 1999, p. 362.

<sup>63</sup> C.E. PALIERO, *Criminalità economica e criminalità organizzata: due paradigmi a confronto*, cit., p. 143. L'Autore segnala infatti come «*il concetto proposto dalla letteratura sia a tutt'oggi estremamente sfumato*» e prosegue evidenziando che «*la nozione stessa di "criminalità organizzata" appare frammentata in ragione delle diverse aree geografiche*».

<sup>64</sup> Sull'assenza di un consenso internazionale circa una definizione di criminalità organizzata: L. FEROLA, *op. cit.*, pp. 30 ss. L'Autrice conclude che «*non si è ancora giunti ad una nozione uniforme della condotta criminosa*». L'approdo più stabile finora raggiunto è costituito dalla definizione di "Gruppo criminale organizzato" fornita dalla Convenzione di Palermo del 2000: «*indica un gruppo strutturato, esistente per un periodo di tempo, composto da tre o più persone che agiscono di concerto al fine di commettere uno o più reati gravi o reati stabiliti dalla presente Convenzione, al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale*». Si veda poi COUNCIL OF EUROPE, *Organised crime in Europe: the threat of cyber crime*, Strasburgo, 2005, pp. 9 ss.

<sup>65</sup> In questo senso si segnala A. BECCHI, *Criminalità organizzata*, Roma, 2000, pp. 31 ss. Interessante, poi, il documento che per primo ha definito il concetto di "organised crime" e, cioè, il rapporto della Commissione Kefauver del 1950: il testo individua come caratteristica saliente del fenomeno la rete di interazioni tra i soggetti coinvolti nella singola associazione e tra le diverse associazioni criminose, dalle quali origina una sorta di *network* criminale. Una sintesi dei lavori della Commissione è offerta dal suo stesso presidente in E. KEFAUVER, *Il gangsterismo in America*, Torino, 1953, pp. 29 ss.

<sup>66</sup> Si veda K. VOLK, *Criminalità organizzata e criminalità economica*, cit., p. 362.

<sup>67</sup> Così S. ALEO, *La responsabilità penale per l'organizzazione criminosa. Profili teorici e sistematici*, in M. BARILLARO (a cura di), *op. cit.*, p. 23.



svolgimento in forma organizzata rappresenta un'evoluzione di qualsiasi forma di criminalità: per il delinquente, al pari di chiunque, è cioè «preferibile»<sup>68</sup> agire in maniera organizzata per conseguire risultati di maggior rilievo.

Tale ambiguità induce a guardare con disincanto alle reali capacità esplicative del riferimento alle attività di organizzazioni criminali, destinato solo a ribaltare sul riciclaggio quella forte carica di disvalore che si attribuisce comunemente all'operatività delle associazioni illecite.

Come in parte già osservato, la ragione del successo riscosso dalla riduzione del riciclaggio ad attività collaterale alla sola criminalità organizzata pare legata, oltre che alle origini del fenomeno, a una strategia comunicativa funzionale a consentire l'introduzione e l'applicazione delle misure di contrasto elaborate a livello internazionale. Secondo l'interessante ricostruzione offerta da De Feo, al momento dell'introduzione della normativa di contrasto al riciclaggio negli Stati Uniti, è risultato utile a tutti cavalcare l'equazione riciclaggio-narcotraffico<sup>69</sup>: in tal modo si sfruttava la tradizionale avversione del sistema bancario e, in generale, degli operatori finanziari, verso i mercanti di droghe, per costringerli ad adottare procedure che altrimenti avrebbero visto con estremo sfavore. Da una prospettiva ancor più "realistica", De Feo ipotizza che in tal modo sia stato anche fornito agli operatori bancari un *commodus discessus* per evitare di infastidire i clienti più importanti: le banche potevano affermare che si trattava di soggetti certamente non assimilabili al mondo del narcotraffico e, così, evitare di segnalare le operazioni (pur sospette) che costoro potevano trovarsi a compiere<sup>70</sup>.

Il problema di tale, pur astuta, semplificazione consiste nell'aver spiegato effetti a lungo termine, così distogliendo l'attenzione dall'eterogeneità dei reati legati al riciclaggio.

A sopravvalutare le connessioni con il crimine organizzato, si rischia di orientare le attenzioni dei *policy-makers* esclusivamente ver-

---

<sup>68</sup> Sul punto: V. RUGGIERO, *Economie sporche*, Torino, 1996, pp. 66 ss.

<sup>69</sup> M. DE FEO, *Il riciclaggio dei proventi illeciti: le esperienze statunitensi*, in E. PALOMBI (a cura di), *op. cit.*, p. 71: «È stata introdotta una semplificazione, o una "supersemplificazione", se si può dire così in italiano, superata solo recentemente. Questo era il luogo comune che il riciclaggio fosse quasi esclusivamente una funzione del traffico di droghe. Come mai questa semplificazione è stata ben accettata ed è durata così a lungo? La semplificazione è stata utile a tutte e due le parti più interessate nell'applicazione delle leggi contro il riciclaggio, cioè le banche ed il potere esecutivo, che da noi include non solo le forze polizia ma anche la magistratura inquirente, i nostri p.m.».

<sup>70</sup> M. DE FEO, *Il riciclaggio dei proventi illeciti: le esperienze statunitensi*, cit., p. 71.

so uno dei fattori in gioco, gettando le basi per l'elaborazione di strumenti di contrasto dall'efficacia limitata e costellati di misure afflittive eccessive per i contesti nei quali verranno applicate. Inoltre, muovendo da una limitata visione del problema, si è tarata l'intera disciplina sulle peculiarità del contrasto al narcotraffico; quando però è finalmente andata ampliandosi la prospettiva, ed è stato possibile cogliere la complessità del fenomeno, ci si è trovati a operare con strumenti di contrasto pensati per altri fini e non necessariamente esportabili in contesti differenti.

Guardando all'ordinamento italiano e constatando che anche qui il reato di riciclaggio, introdotto per reprimere attività tipiche della criminalità organizzata, sia stato utilizzato in relazione a fenomeni del tutto diversi, è stato osservato che si è verificata una «*mutazione del fenotipo criminologico di riferimento: non più solo il crimine organizzato, quanto soprattutto le condotte di criminalità economica, delle quali è diventato un'appendice ricorrente*»<sup>71</sup>. Detta "mutazione", pur rispondente a una più attenta presa di coscienza del fenomeno, ha talvolta comportato una forzatura delle originarie previsioni incriminatrici: gli strumenti di indagine accordati nella lotta al riciclaggio, nonché le severe pene per esso previste, sono stati utilizzati nella repressione di reati nient'affatto meritevoli di tali vigorose contromisure. Assai spesso, cioè, dinanzi all'esigenza di traghettare la normativa antiriciclaggio oltre gli spazi che le erano stati attribuiti, i legislatori nazionali non hanno proceduto a rimodulare le originarie scelte di incriminazione. Si avrà modo di indugiare su tali tematiche in relazione alla normativa vigente in Italia.

È peraltro innegabile che le attività di riciclaggio poste in essere dalle grandi organizzazioni criminali presentino dimensioni e peculiarità tali da suscitare un marcato interesse nelle istituzioni. In tali contesti si assiste cioè alle manifestazioni più preoccupanti del fenomeno in esame: ciò non significa, tuttavia, che non ve ne siano altre, meritevoli di attenta considerazione.

La varietà dei reati generatori di rilevanti profitti e le relative differenze in termini di strategie e dimensioni delle conseguenti attività di riciclaggio è posta in luce da una classificazione operata da Reuter e Truman<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> G. FORTI, *Introduzione*, in M. ARNONE-S. GIAVAZZI (a cura di), *Riciclaggio e imprese. Il contrasto alla circolazione dei proventi illeciti*, cit., p. 10. Negli stessi termini: V. MANES, *Il contrasto al riciclaggio, tra repressione e prevenzione: alcuni nodi problematici*, in *Crit. dir.*, 2009, pp. 261 ss.

<sup>72</sup> P. REUTER-E.M. TRUMAN, *Chasing dirty money*, Washington, 2004, pp. 40 ss.;